

SUBSYDIOWANIE ROLNICTWA UKRAINY: GŁÓWNE KIERUNKI, PROBLEMY I PERSPEKTYWY

TETIANA KULAKOVSKA

Abstrakt

Artykuł analizuje główne formy wsparcia państwa dla producentów rolnych Ukrainy w okresie od 1991 do 2017 roku dla głównych rodzajów produktów rolnych. Rozważane są dwa obszary wsparcia dla producentów produktów pochodzenia zwierzęcego i roślinnego: wsparcie cen rynkowych produktów i dotacje z budżetu państwa. Podkreślono główne problemy wsparcia państwa na rzecz rozwoju rolnictwa, w tym brak spójności we wsparciu producentów surowców poprzez dopłaty bezpośrednie i wsparciu cen rynkowych za pomocą pośrednich metod regulacyjnych. Artykuł dotyczy głównych kierunków wsparcia w krajach UE i przedstawia propozycje poprawy polityki rolnej Ukrainy.

Słowa kluczowe: dotacje, rolnictwo, wsparcie cen rynkowych, dopłaty bezpośrednie.

Kody JEL: Q18, O13, P23.

Wprowadzenie

Na poprawę konkurencyjności produktów rolnych oraz na poziom samowystarczalności żywnościowej wpływa polityka państwowa wspierająca producenta rolnego.

Badanie działań wsparcia państwowego dla producentów rolnych i ich źródeł finansowania, zmian wielkości i struktury w perspektywie długoterminowej umożliwiają ustalenie ogólnych tendencji, ocenę skuteczności wdrożonych działań, określenie niedociągnięć w polityce rządowej w zakresie wspierania sektora rolnego i opracowanie propozycji poprawy polityki, z uwzględnieniem wszelkich ograniczeń zewnętrznego środowiska gospodarczego. W celu zbadania źródeł i metod wsparcia państwowego dla producentów rolnych w przypadku poszczególnych rodzajów produktów zastosowano metodykę opracowaną przez Organizację Współ-

pracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Przewiduje ona rozdzielenie wsparcia cenowego producentów (poprzez wsparcie cen rynkowych) oraz dotacji z budżetu na konkretny rodzaj produktu.

Material i metoda

Ceny rynkowe wspierane są przez regulację handlu zagranicznego za pomocą kwot importowych i ceł, subsydiów eksportowych itp. Jest to pośrednia forma wsparcia producenta.

Drugim źródłem wsparcia finansowego dla producentów rolnych są dotacje z budżetu dla poszczególnych rodzajów produktów.

Zgodnie z Umową w sprawie subsydiów i działań wyrównawczych (ASCM) przyjętą podczas rundy tokijskiej (1979) za subsydium należy uważać dystrybucję funduszy przez państwo, tworzącą korzyści, bezpośrednio lub za pośrednictwem strony trzeciej.

Definicja ta obejmuje działania takie jak: dostarczenie przez państwo towarów i usług, rezygnacja przez państwo z dochodów, które w przeciwnym razie mogłyby zasilić budżet państwa, wsparcie państwa dla cen lub przychodów.

W zależności od celu subsydiów dzieli się je na subsydia zabronione, subsydia dające podstawy do zastosowania działań oraz te, do których nie mają zastosowania działania wyrównawcze.

Zabronione rodzaje subsydiów to te, których warunkiem otrzymania jest eksport lub wykorzystywanie towarów krajowych zamiast importu (subsydia eksportowe).

Kategoria subsydiów, które nie prowadzą do zastosowania działań (odpowiednia opłata wyrównawcza) obejmuje subsydia na badania i rozwój, pomoc dla regionów o niekorzystnych warunkach, a także pewne rodzaje wsparcia mające na celu wprowadzenie urządzeń produkcyjnych zgodnie z zasadami ochrony środowiska, ustawodawstwem i regulacjami.

Kategorie subsydiów, które powodują zastosowanie działań wyrównawczych, obejmują działania, które zakłócają wymianę handlową i wpływają na produkcję. Subsydia takie obejmują dotacje dla produkcji zwierzęcej i roślinnej, dotacje na hodowlę zwierząt, dotacje dla produkcji kwalifikowanego materiału siewnego (dla sprzedawanych nasion), dotacje do pasz, zwrot części kosztów zakupu nawozów mineralnych i chemicznych środków ochrony roślin, zwrot części kosztów energii, zwrot części kosztów poprawy żyzności gleby, rekompensata kosztu wyposażenia zakupionego w celu sprzedaży produktów rolnych, kosztu napraw i bieżącej konserwacji systemów melioracji gruntów, kosztów funduszu leasingowego, wydatków na tworzenie sezonowych zapasów części zamiennych oraz materiałów i zasobów technicznych, inwestycji kapitałowych dla celów produkcyjnych, z wyjątkiem nakładów kapitałowych na rekultywację gruntów i gospodarkę wodną, wsparcie cenowe (rekompensata za różnicę między cenami skupu a cenami rynkowymi produktów rolnych/usług) poniżej cen rynkowych, zakup towarów (usług) od producenta po cenach powyżej cen rynkowych, preferencyjne pożyczki dla producentów rolnych z budżetów państwowych i lokalnych, w tym odpisy i refinansowanie zadłużenia, świadczenia dla transportu produktów rolnych. Stosowanie takich subsydiów powinno być ograniczone i zrównoważone z wymogami organizacji międzynarodowych (WTO).

Wyniki

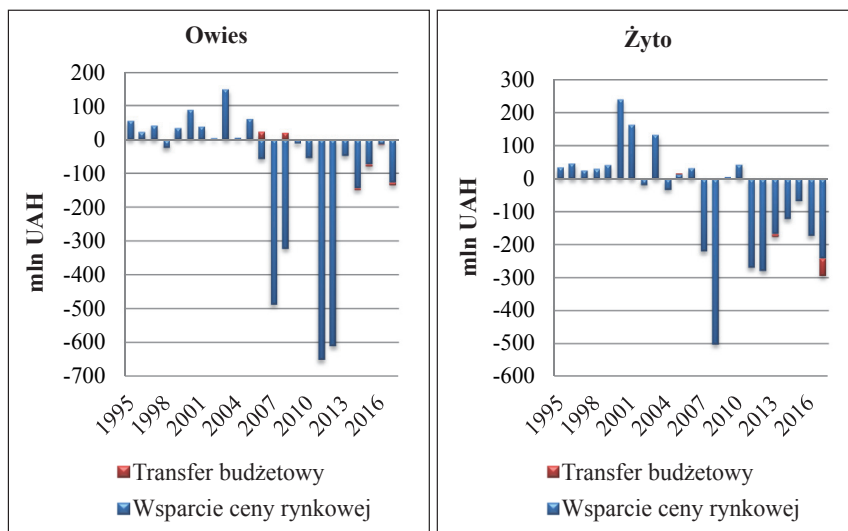
Wsparcie dla producentów rolnych na Ukrainie przeprowadzono za pomocą mechanizmu subsydiowania i wspierania ceny rynkowej w przypadku głównych rodzajów produkcji roślinnej (jęczmień, kukurydza, owies, pszenica, żyto, słonecznik itp.) oraz chowu zwierząt (wołowina, wieprzowina, drób, produkty mleczne, jaja itp.).

Badanie działań wspierających producentów pszenicy wykazało, że największy wpływ miał wskaźnik wsparcia cen rynkowych. W latach 1991-2017 (z wyjątkiem 1991, 1994, 1997-1998, 2000 i 2003) miał on wartość ujemną, co wskazuje na niższe ceny krajowe pszenicy w porównaniu do cen światowych. Największa różnica między krajową a światową ceną pszenicy powstała w 2008 roku, uległa znacznemu zmniejszeniu w latach 2009 i 2010, po przystąpieniu Ukrainy do WTO. Ale już w 2011 roku różnica ta wzrosła prawie sześciokrotnie, a w roku 2014 – trzynastokrotnie. Płatności budżetowe, które powinny zrekompenzować stratę producentów, niestety nie spełniły tej funkcji. Płatności te były wypłacone za 1 tonę produktów: w 1991 roku (742 mln UAH), 1992 r. (0,13 mln UAH), 1996 r. (0,1 mln UAH), 1999 r. (0,3 mln UAH), 2000 r. (2 mln UAH) i 2001 r. (9 mln UAH), a od 2006 do 2008 r. – w formie płatności za 1 ha powierzchni zasiewów (około 430 mln UAH rocznie). W latach 2004, 2005 i 2006 wsparcie producentów przeprowadzono również w formie subsydiowania stóp procentowych pożyczek (odpowiednio 20, 22, 12 mln UAH).

W przypadku cen światowych przekraczających ceny krajowe i nieznaczej rekompensaty za straty producentów należy zauważyć, że producenci są nadmiernie opodatkowani.

Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku wsparcia dla producentów jęczmienia. Płatności z budżetu za 1 tonę zostały dokonane w 2000 roku (1 mln UAH) i w czterokrotnie większej wysokości w 2001 r. (4 mln UAH). Od 2006 r. (278 mln UAH) do 2008 r. (152 mln UAH), płatności wypłacano na 1 ha powierzchni zasiewów. Dotacje na spłatę odsetek w badanym okresie wystąpiły tylko raz, w 2004 r. (7 mln UAH).

Jeśli chodzi o producentów żyta i owsa, istnieje podobna tendencja: wskaźnik wsparcia dla ceny rynkowej do 2006 r. (owies) i 2007 r. (żyto) miał wartość dodatnią, co wskazuje, że ceny krajowe przekraczały ceny światowe. Wsparcie dla producentów żyta i owsa w analizowanym okresie przeprowadzono kosztem transferów konsumenckich (czyli konsument musiał zakupić te towary po zawyżonych cenach). Płatności z budżetu dla owsa zostały wypłacone na 1 hektar tylko w 2006 roku (24 mln UAH) i 2008 r. (21 mln UAH). Dotacje budżetowe dla żyta były dokonywane w formie płatności na 1 tonę w 2001 (1 mln UAH), a od 2006 (29 mln UAH) do 2008 r. (32 mln UAH) – w formie płatności za 1 hektar powierzchni zasiewów. W 2004 r. (1 mln UAH) i 2005 r. (3 mln UAH) subsydiowane było oprocentowanie pożyczek. Należy zauważyć, że płatności budżetowe zostały dokonane w tych latach, gdy ceny krajowe dla owsa i żyta przekroczyły już ceny światowe. Tylko w 2006 i 2008 r. dla owsa i 2004 r. dla żyta podjęto próbę częściowego zrekompenzowania strat producentów.



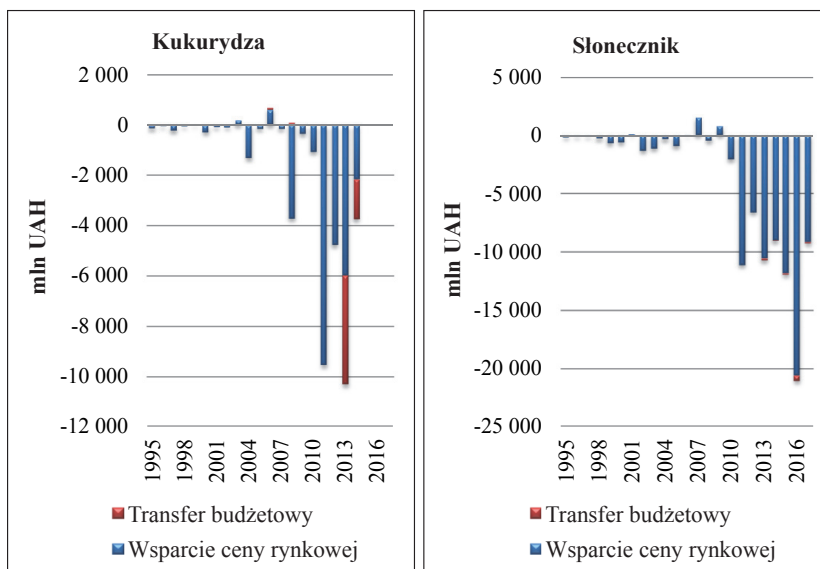
Rys. 1. Dynamika wsparcia dla producentów owsa i żyta w latach 1995-2017.

Źródło: Agricultural support. Organization for economic cooperation and development. Retrieved from: <http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/producerandconsumersupportestimatesdatabase.htm#browsers>.

Podobne tendencje obserwuje się w przypadku wsparcia dla producentów kukurydzy i słonecznika: wskaźnik wsparcia dla ceny rynkowej miał wartość ujemną z wyjątkiem trzech lat (w przypadku kukurydzy – 1999, 2003 i 2006; w przypadku słonecznika – 2001, 2007 i 2009). Oznacza to nadmierne opodatkowanie producentów. Płatności z budżetu są tak niskie i nieregularne, że nie rekompensują strat producentów. Płatności z budżetu za 1 tonę słonecznika zostały dokonane tylko w 2001 r. (1 mln UAH) i 2002 r. (2 mln UAH). Nie było żadnych innych płatności z budżetu dla tej uprawy. W 2001 r. wsparcie budżetowe dla producentów kukurydzy miało formę dotacji na 1 tonę (2 mln UAH), w 2004 r. – w formie subsydiowania oprocentowania pożyczek (6 mln UAH) i w formie płatności na 1 hektar powierzchni zasiewów w 2006 r. (85 mln UAH) i 2008 r. (98 mln UAH).

Sytuacja jest zupełnie inna w przypadku wsparcia dla producentów buraków cukrowych. Od 1996 do 2012 r. wskaźnik wsparcia cen rynkowych miał wartość dodatnią. Oznacza to, że ceny krajowe były wyższe niż ceny graniczne, co wskazuje, że ta gałąź przemysłu była subsydiowana. Ponadto rozwój produkcji buraków cukrowych wspierany był w formie płatności bezpośrednich z budżetu za 1 tonę w 2000 r. (1 mln UAH), 2001 r. (2 mln UAH) i 2010 r. (198 mln UAH).

Należy zauważyć, że główny ciężar wspierania rozwoju produkcji roślinnej został przeniesiony na konsumentów, którzy muszą zapłacić cenę za produkty rolne na rynku krajowym wyższą niż cenę światową. Transfery budżetowe są chaotyczne, niespójne, przeprowadzane zgodnie z aktualnymi potrzebami i nie są regularne. Płatności budżetowe dla większości rodzajów produkcji roślinnej są tak nieznaczne, że nie mogą zrekompensować strat producentów.



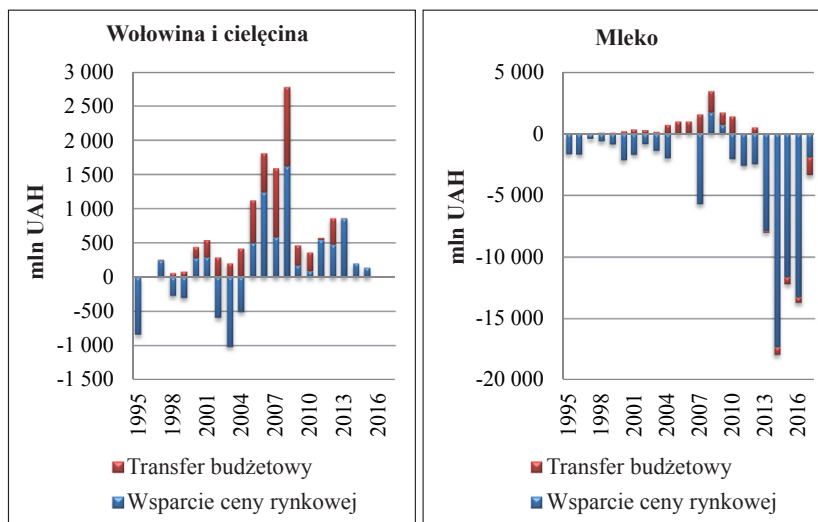
Rys. 2. Dynamika wsparcia dla producentów kukurydzy i słonecznika w latach 1995-2017.

Źródło: Jak dla rys. 1.

Sytuacja jest nieco inna na rynku zwierząt gospodarskich. Producenci wołowny otrzymują znaczne wsparcie od państwa w formie dotacji budżetowych. Płatności za 1 tonę produktów od 1997 do 2008 r. wzrosły prawie stukrotnie (z 11 do 1018 mln UAH), lecz potem nastąpił spadek płatności. Ponadto były realizowane płatności budżetowe dla zwierząt gospodarskich: od 2003 do 2012 roku kwota wsparcia wzrosła ponad 300 razy (z 1 do 366 mln UAH). Wsparcie ceny rynkowej wołowny odznacza się falistą dynamiką, zmieniając się od wartości ujemnej do dodatniej.

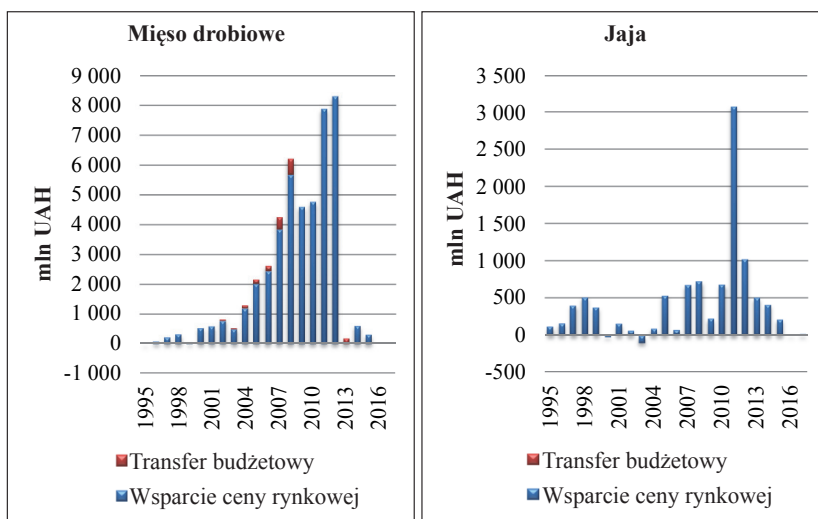
Wskaźnik wsparcia cen rynkowych dla mleka przez prawie cały okres badawczy (z wyjątkiem lat: 2005, 2006, 2008 i 2009) był ujemny, co wskazuje na znaczną nadwyżkę światowych cen mleka w stosunku do cen krajowych. Największe odchylenie w cenie mleka obserwuje się w roku 2007. Producenci mleka nie otrzymują dochodu, który mogliby uzyskać, gdyby mleko sprzedawano na rynku światowym. W związku z tym państwo realizowało płatności budżetowe w formie dotacji za 1 tonę produktów w latach 1997-2012. Kwota płatności budżetowych wzrosła 90 razy (z 20 do 1763 mln UAH), a w 2011 r. nastąpił gwałtowny spadek (6 mln UAH). Państwo przywiązuje dużą wagę do rozwoju produkcji mięsa i bydła mlecznego.

Na rynku wieprzowiny do 2005 ceny krajowe były niższe niż ceny światowe (z wyjątkiem lat 1998 i 2001). W tym okresie miało miejsce nadmierne opodatkowanie producentów. Jednocześnie płatności budżetowe za 1 tonę produktów, które rozpoczęły się w 1997 r. (13 mln UAH), nie pozwalały na zrekompensowanie utraconych dochodów. Od 2005 r. wskaźnik wsparcia dla ceny rynkowej wieprzowiny ma wartość dodatnią, co wskazuje, że przemysł był subsydiowany przez konsumentów, którzy muszą zapłacić cenę wyższą niż cena światowa. W tym samym okresie kontynuowane są płatności budżetowe za tonę.



Rys. 3. Dynamika wsparcia dla producentów wołowiny i mleka w latach 1995-2017.

Źródło: Jak dla rys. 1.



Rys. 4. Dynamika wsparcia dla producentów mięsa drobiowego i jaj w latach 1995-2017.

Źródło: Jak dla rys. 1.

Rynek mięsa drobiowego i jaj wykazuje bardzo odmienną tendencję. Krajowe ceny mięsa drobiowego są wyższe niż światowe, a więc konsumenci krajowi są zmuszeni zapłacić wyższą cenę za swoje produkty, natomiast istnieje stała tendencja do zwiększania różnicy między cenami krajowymi i światowymi. Oprócz pośredniego subsydiowania przemysłu przez konsumentów, istnieje wsparcie bez-

pośrednie dla rozwoju produkcji kosztem płatności budżetowych za 1 tonę produktów: w okresie od 1997 (4 mln UAH) do 2008 r. (550 mln UAH), kwota wzrosła prawie 140 razy, a następnie nastąpił gwałtowny spadek płatności budżetowych. Na rynku jaj przeważa tendencja przekraczania cen światowych przez ceny krajowe, a ciężar subsydiów został przeniesiony na konsumenta.

Wnioski

Generalnie, na rynkach produkcji zwierzęcej wyróżniają się trzy tendencje: pierwsza to subsydiowanie producentów wołowiny i mleka, druga to pośrednie subsydiowanie mięsa drobiowego i jaj przez konsumentów, a trzecia to niepewność w polityce wspierania producentów wieprzowiny.

Należy zauważyć, że na rynku produktów roślinnych i zwierzęcych głównym czynnikiem wpływającym na wyniki producentów rolnych jest wsparcie cen rynkowych. Wsparcie to jest zapewnione głównie przez konsumentów produktów, którzy są zmuszeni zapłacić wyższą cenę niż w przypadku podobnych produktów na rynku światowym.

Wśród w najwyższym stopniu subsydiowanych gałęzi produkcji należy wyróżnić produkcję bydła mięsnego i chów bydła mlecznego. Wynika to ze znacznego pogorszenia ich sytuacji w porównaniu z rokiem 1991 zmniejszenia pogłowia bydła itp.

Dwa mechanizmy wspierania producentów rolnych (wsparcie cen rynkowych i płatności budżetowe) w ogóle nie są ze sobą zgodne. W tych latach, gdy wsparcie cen rynkowych jest dodatnie, znaczne płatności dokonywane są z budżetu, który wzmacnia (gdy konieczne jest ograniczenie) rozwój danych gałęzi produkcji. W tych latach, gdy wsparcie dla ceny rynkowej okazuje się ujemne, państwo albo w ogóle nie rekompensuje straty producentów, albo nie zapewnia go w wystarczającym stopniu.

Znaczące zmiany nastąpiły w przypadku wsparcia producentów rolnych związanego z przystąpieniem Ukrainy do WTO. Ukraina w znacznym stopniu ograniczyła płatności budżetowe dla producentów i przeszła (w przypadku większości produktów) z subsydiowania za 1 tonę na subsydiowanie za 1 ha powierzchni zasiewów. Należy zauważyć, że UE generalnie odeszła od płatności bezpośrednich dla producentów rolnych za konkretny produkt. Dziś jest to tylko płatność na gospodarstwo, nie zależy od rodzaju działalności (uprawa zbóż lub hodowla bydła).

W wyniku badań ustalono, że główne problemy państwowej regulacji rozwoju sektora rolnego Ukrainy to: 1) brak spójności w stosowaniu odpowiednich dźwigni regulacji państwowych; 2) brak kompleksowości w kierunku wspierania rozwoju sektora rolnego (producenci rolni, przetwórcy i konsumenci); 3) brak spójności działań państwa na rzecz wsparcia i powiązania rozwoju sektora rolnego z okresami rozwoju gospodarczego itp.

Wszystkie zidentyfikowane niedociągnięcia polityki rolnej, która była prowadzona przez lata niepodległości Ukrainy, umożliwiły zaproponowanie nowych podejść koncepcyjnych do państwowej polityki regulowania i wsparcia rozwoju sektora rolnictwa Ukrainy. Najważniejsze zasady państwowej polityki rolnej to:

1) konieczność odejścia od stosowania środków regulacyjnych w sektorze rolnym na rzecz środków, które mają na celu koordynację działań na rynku rolno-spożywczym, biorąc pod uwagę cały łańcuch tworzenia wartości dodanej produktu końcowego; 2) konieczność odejścia od przestarzałego systemu niekontrolowanego wsparcia sektora rolnego, opartego na specyficznych cechach rolnictwa na rzecz ogólnych zasad regulowania rozwoju gospodarki (w tym sektora rolno-spożywczego), biorąc pod uwagę cykliczny mechanizm rozwoju systemu gospodarczego; 3) należy koordynować wpływ państwowej regulacji sektora rolno-spożywczego (podatki, ceny, cła itp.) i monitorować go w celu zrównoważenia obciążenia we wspieraniu rozwoju sektora rolno-spożywczego między państwem a konsumentami produktów końcowych.

Literatura

Agricultural policies in OECD and emerging economies: Monitoring and Evaluation 2017. Pobrane z: www.oecd.org/tad/agricultural-policies/AgMon_2017_Ukraine_RUS.pdf

Agricultural support. Organization for economic cooperation and development. Pobrane z: <http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/producerandconsumersupportestimatesdatabase.htm#browsers>.

Methodology for the measurement of support and use in policy evaluation. Organization for economic co-operation and development. Pobrane z: <http://www.oecd.org/dataoecd/36/47/1937457.pdf>

Producer and Consumer Support Estimates database. Organization for economic cooperation and development. Pobrane z: <http://www.oecd.org/countries/ukraine/producerandconsumersupportestimatesdatabase.htm>.

Ukraine // Agricultural Policy Monitoring and Evaluation, 2018.

SUBSIDING OF AGRICULTURE OF UKRAINE: MAIN DIRECTIONS, PROBLEMS AND PROSPECTS

Abstract

The article analyses the main forms of state support for agricultural producers of Ukraine for the period from 1991 to 2017 for the main types of agricultural products. Two areas of support for producers of livestock and crop products are considered: supporting the market price of products and subsidies from the state budget. The main problems of state support for the development of agriculture are highlighted, among which there is an imbalance in the support of commodity producers through direct subsidies and through the support of market prices by indirect regulatory methods. The paper considers the main directions of subsidies to the EU countries and develops proposals to improve the agricultural policy of Ukraine.

Keywords: subsidies, agriculture, market price support, direct subsidies.

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 13.12.2019.

